

*Revista*

# Perspectivas *de* Políticas Públicas

Vol. 6 No. 11, julio–diciembre 2016

Departamento de Planificación y Políticas Públicas  
Universidad Nacional de Lanús  
Argentina



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Año 6 No. 11  
Publicación semestral  
del Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 5.276.194

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)

[www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas)

Revista catalogada  
“Nivel 1” por el  
CAICYT

Se imprimió en  
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento**  
**de Planificación y Políticas Públicas**

Director *Francisco José Pestanha*

**Comité Editorial**

*Paula Amaya*, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
*Horacio Cao*, Universidad de Buenos Aires  
*Orietta Favaro*, Universidad Nacional del Comahue  
*Belén Fernández*, Universidad Nacional de Lanús  
*Juan Carlos Geneyro*, Universidad Nacional de Lanús  
*Oscar Madoery*, Universidad Nacional de Rosario  
*María Elena Martínez*, Universidad Nacional de La Plata  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Cecilia Varela*, Universidad de Buenos Aires  
*Gabriel Vommaro*, Universidad Nacional de General Sarmiento

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*  
Secretaría de Redacción *Mariano Baladrón*  
Colaboradores *Fernando Durán / Sebastián Cruz Barbosa*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Director *Claudio Loiseau*

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Misión**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

***Purpose***

*Perspectives on Public Policies Review* is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peer review.



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:  
29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia.de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección ni de  
la UNLa y sus autoridades.

## **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Norberto ALAYÓN,*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
*Luis Fernando AYERBE,*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil  
*José BELL LARA,*  
Universidad de La Habana, Cuba  
*Emelio BETANCES,*  
Gettysburg College, Estados Unidos  
*Barry CARR,*  
Australian National University, Australia  
*André CORTEN,*  
Université de Quebec, Canadá  
*Carlos DE LA TORRE,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Ecuador  
*Fernando DÍAZ ORUETA,*  
Universidad de Rioja, España  
*Arturo FERNÁNDEZ,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO,*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Richard HARRIS,*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Argentina  
*Nicolás LYNCH GAMERO,*  
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG,*

Universidad de Salamanca, España

*Pierre OSTIGUY,*

Pontificia Universidad Católica de Chile

*José Luis OSUNA,*

Universidad de Sevilla, España

*Berenice P. RAMIREZ LOPEZ,*

Universidad Nacional Autónoma de México

*Alexis ROMERO SALAZAR,*

Universidad del Zulia, Venezuela

*Guillermo SCHWEINHEIM,*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

*Joan SUBIRATS,*

Universidad Autónoma de Barcelona, España

*Juan Carlos TEDESCO,*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

*Alfonso TORRES,*

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

*Mabel THWAITES REY,*

Universidad de Buenos Aires

**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254 (edición impresa)

ISSN 2362-2105 (edición digital)

Año 6 No. 11

julio - Diciembre 2016

**Presentación** págs. 10-16

**Artículos**

**Diego Pando** págs. 17-22

Notas para un primer paso en la hoja de ruta  
de la modernización del aparato estatal

*Some remarks for a first step forward towards  
the modernization of state apparatus*

**Claudia Bernazza** págs. 23-37

Bienvenidos al pasado

*Welcome to the old days*

**Arturo Laguado y Maximiliano Rey** págs. 39-64

Transformaciones de la estatalidad social en el régimen  
de acumulación post neoliberal

*Changes in social statehood in a post neoliberal regime  
of capital accumulation*

**Fernanda Di Meglio** págs. 65-92

Tendencias recientes de las políticas de vinculación  
científico-tecnológicas dirigidas a las universidades  
argentinas

*Recent policy trends linking science & technology policies  
addressed to universities in Argentina*

**Sebastián Cruz Barbosa** págs. 93-119

Política y políticas de la UNASUR:  
institucionalidad y desafíos políticos

*Politics and policies in UNASUR: institutions  
and political challenges*

**Rosa García Chediak** págs. 121-146

¿Populismo petrolero? Experiencias recientes  
en México y Ecuador.

*Oil Populism? On recent experiences in Mexico and Ecuador*

**Hernán Fair** págs. 147-178

Las principales fuerzas políticas durante la crisis  
del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001.

Posicionamientos políticos, disputas públicas  
e impacto hegemónico

*The main political forces during the crisis of the Convertibility  
model, December 2001. Political positionings, public disputes  
and hegemonic impact*

## **Reseñas**

Pedro Soneréguer y Andrés Repar

*Los desafíos del Peronismo urbano. Revista Cada 17*  
(2013-2015).

*Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa-Universidad*  
*Nacional de Lanús, 2016. 160 págs*  
*ISBN 978-987-1987-72-6.*

**Reseña de Daniel Naya** págs. 179-182

Gisela da Silva Guevara (editora)

*Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas*  
*Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.*

*273 páginas; 21 cm.*

*ISBN 978-958-7724-38-7.*

**Reseña de Julio Burdman** págs. 183-185

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

Los comicios de octubre-noviembre 2015 crearon las condiciones político-institucionales para la introducción, por la coalición triunfante, de modificaciones profundas en el Estado, en su configuración orgánica y en la matriz de relaciones socioeconómicas y articulaciones externas que constituyen su sustento material; en los objetivos de la acción de gobierno y en las políticas públicas diseñadas e implementadas en consonancia con ellos, en marcado contraste con los que orientaron el desempeño de las gestiones precedentes. En conjunto, esos objetivos y acciones institucionalizan como interés *público* los intereses particulares que guían al nuevo bloque de fuerzas en ejercicio del gobierno –función propia del Estado moderno–. Los cambios institucionales, los efectos generados por las acciones emprendidas y el tono directo y sin ambages del discurso de sus principales funcionarios explicitan una transformación importante en el régimen político y por consiguiente en la ubicación recíproca de sus principales actores en términos de acceso a recursos materiales y simbólicos y de despliegue de poder.

Estas y otras mutaciones de similar relevancia en la dimensión estrictamente política del Estado –es decir en su carácter de institucionalización de relaciones de poder– encuentran expresión en la dimensión directamente operativa de éste, tal como se revela en su nuevo organigrama (Decreto 13/2015, BO 11/12/2015). A título ilustrativo cabe mencionar la desaparición del Ministerio de Industria y la asignación del manejo de la política referida al sector a los nuevos ministerios de Agroindustria y de la Producción; al contrario, todo lo relacionado con energía, minería y con transportes ha merecido la creación de sendos ministerios específicos. Si el tipo de inserción en el aparato estatal es un indicador de la relevancia política asignada al área o sector respectivos, y a los actores del mercado que en ellos se desenvuelven, es fácil advertir, aún si otros indicadores no estuvieran a la mano, la desigual gravitación de los actores del mercado y de la sociedad civil en la nueva institucionalidad. Estos mismos ejemplos ponen de relieve que la reasignación de recursos institucionales de poder no sólo tiene lugar en la matriz de las relaciones entre capital y trabajo, sino también entre fracciones de aquél. A mayor abundamiento cabe señalar la ocupación directa de la conducción política de algunas de las áreas así promovidas por empresarios del sector, en los que pueden ser interpretados como otros tantos ejemplos de cooptación corporativa de los aparatos de Estado (García Delgado 2016), o bien como efectos insospechados de la trajinada metamorfosis, incluso crisis, del principio de representación política de los intereses sociales (Manin 1995; Porras Nadales 1996; Cheresky 2015).



Simultáneamente se registra el levantamiento de programas desarrollados en años anteriores en áreas de salud y educación públicas, desarrollo y aplicación de tecnologías, cultura, o una reducción significativa de los recursos financieros y materiales asignados a ellos; corolario de este *adelgazamiento* de las funciones estatales es la reducción de su planta de personal. Presentada como parte de un objetivo de racionalización de recursos humanos en el sector público, la contracción del empleo en la gestión pública se suma a la pérdida de puestos de trabajo en el sector privado como efecto de la recesión productiva (CEPA 2016). En un cuerpo social que en noviembre 2015 se explicitó como dividido casi por mitades, con una economía que se contrae y una tasa de inflación elevada, el malestar social explicitado en una variedad de manifestaciones públicas contribuye a la gestación de escenarios conflictivos en los que la voluntad política del bloque de fuerzas en el poder es puesta a prueba a diario.

El Plan de Modernización del Estado (decreto 434/2016 del 1 de marzo 2016) forma parte de esta voluntad política de reconfiguración estatal. A pesar de su denominación general, que alude al Estado, enfoca en realidad a la organización y a la gestión administrativa. De manera convencional, reduce el Estado a su dimensión instrumental (trámites, procesos, formatos), soslayando la dimensión propiamente política, acorde con el carácter también instrumental del nuevo Ministerio de Modernización, que tiene a cargo su implementación.

Sin perjuicio de la relevancia de las cuestiones que integran el Plan, la modernización instrumental encuentra, en la marginación de la dimensión sustantiva del Estado (vale decir el contenido y los alcances de las políticas públicas que formula y aplica, la matriz de relaciones que ellas establecen con determinados actores sociales, la asignación de recursos, la imposición de cargas, etc.) limitaciones y restricciones a su propio cometido. Por ejemplo ¿cómo compatibilizar el objetivo de transparencia y amplio acceso a información por el público, con el ocultamiento de aspectos cruciales de la información requerida para una participación eficaz? Representa sin duda una comodidad descargar la aplicación de la AFIP en el dispositivo móvil, pero ¿cuál es el *trade-off* entre la digitalización de los trámites impositivos y el carácter regresivo del sistema tributario? Puede argumentarse, y no sin razón, que el organismo al que esta modernización ha sido encomendada no tiene responsabilidad en áreas como sistema tributario o régimen tarifario

—ni en las dimensiones macroeconómicas, los diagnósticos y evaluaciones sociales y las decisiones políticas que sustentan las acciones que desde ellas se emprenden— o que muchas de las acciones enunciadas redundarán en más tiempo libre los ciudadanos —unos cuantos de los cuales se beneficiarán, adicionalmente, del tiempo libre del desempleo. Ironías al margen, el argumento refuerza la tesis de la inconveniencia conceptual, y sus derivaciones prácticas, de la reducción del Estado a una cuestión administrativa. Ciertamente hay mucho que modernizar, agilizar y simplificar en la administración pública argentina en todos sus niveles y jurisdicciones, y en la formación y desempeño de sus funcionarios. Muchas de las acciones emprendidas y los programas desarrollados en los años anteriores podrían haber alcanzado sus metas de manera más efectiva y más eficientemente con una mayor atención a la calidad de la gestión pública. Es plausible señalar que el régimen político que se gestó tras el estallido del régimen de convertibilidad forzó a un Estado y una Administración *adelgazados* a hacerse cargo de la explosión de demandas sociales, políticas y culturales, y de las tensiones y conflictos entre “lo nuevo que no termina de nacer” y “lo viejo que no acaba de morir”. Pero aun aceptando la plausibilidad de ese diagnóstico, es inevitable reconocer que muchas cosas se hicieron *a los ponchazos*, en una variante criolla de la pulcra *gestión por resultados*. También resulta cierto que los diseños administrativos siempre guardan una estrecha relación de funcionalidad con los objetivos políticos que el Estado persigue (Von Stein 1870 [2016]; Guerrero 2010; Dreyfus 2012, etc). Cuando se corre el velo de la pretendida neutralidad de los formatos institucionales y de los portales de internet, surge con plenitud la fuerza material de lo instrumental.

La compatibilidad entre una modernización reducida a lo instrumental y la regresividad explícita en las principales políticas en ejecución marca un contraste con la tónica *sustantivista* de la gestión estatal del anterior gobierno (cuando la ampliación de las competencias del sector público no fue acompañada por el paralelo desarrollo de capacidades y estilos de gestión a la altura de las nuevas incumbencias) y tiende un puente de continuidad con el enfoque que predominó en la década de 1990, en una especie de reedición administrativa del péndulo de estilos de desarrollo e imperio del corto plazo identificado con consternación hace más de tres décadas por Marcelo Diamand (Diamand 1983).

Es necesario entonces interrogarse si estamos en presencia de la oportunidad de romper con modelos de gestión obsoletos, de un momento adecuado para reducir costos laborales, de un tributo a discursos gerencialistas que generan buenos negocios para los proveedores de equipamiento informático y consultoría, de un ejemplo más de avance hacia atrás... o simplemente de una nueva oscilación del péndulo. A ello intenta contribuir el presente número de nuestra Revista.

## Referencias

**CEPA, Centro de Economía Política Argentina** (2016) *Situación del mercado de trabajo argentino: un análisis de la evolución del empleo y los salarios en la coyuntura actual*. Buenos Aires: CEPA, julio. [www.eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/Informe-laboral-al-16-de-julio-de-2016.pdf](http://www.eppa.com.ar/wp-content/uploads/2016/07/Informe-laboral-al-16-de-julio-de-2016.pdf)

**Cheresky, Isidoro** (2015) *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Diamand, Marcelo** (1983) “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?” [www.esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf](http://www.esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf)

**Dreyfus, François** (2012) *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

**García Delgado, Daniel** (2016) “El poder vuelve al poder”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 6:13-17.

**Guerrero, Omar** (2010) *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Manin, Bernard** (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calman-Lévy.

**Porras Nadales, Antonio J.**, editor (1996) *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.

**Von Stein, Lorenz** (1870 [2016]) *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, con Estudio Introductorio de Omar Guerrero. México DF: Fondo de Cultura Económica.

## Los artículos

El presente número se inicia con los textos de Diego Pando y Claudia Bernazza; ambos dirigen su atención hacia aspectos del Plan de Modernización del Estado, señalando alcances, sesgos y limitaciones, desde perspectivas teórico-metodológicas diferenciadas. El primero pone el foco en la profesionalización del empleo público e identifica algunas de los desafíos que esa profesionalización enfrenta; entre ellos, la heterogeneidad de los regímenes de empleo y de salario que cohabitan en la misma Administración, la reducida cobertura del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), la necesidad de mayor fortalecimiento de la Secretaría de Empleo Público, la conveniencia de fortalecer los programas de capacitación de los niveles dirigenciales. El segundo texto vincula el Plan de Modernización con el contexto político institucional al que se integra y con el conjunto de orientaciones del gobierno que lo diseñó, identifica aspectos de contacto con los proyectos de reforma de la década de 1990 y señala las que considera proyecciones políticas e ideológicas de las innovaciones técnicas. La Revista confía en que estas contribuciones abrirán las puertas de un imprescindible debate sobre este asunto y sobre la permanente, pero no siempre convenientemente advertida, articulación entre proyectos de desarrollo socioeconómico, patrones culturales, formas de organización y despliegue del poder político, y formatos y prácticas administrativas.

El artículo de Arturo Laguado y Maximiliano Rey discute algunas de estas cuestiones a partir de la experiencia argentina posterior a la crisis de 2001. De acuerdo a los autores la redefinición de los postulados neoliberales trajo innovaciones tanto en el Estado como en sus relaciones con la sociedad civil; al par que el Estado asumía nuevas formas y contenidos, tomó cuerpo lo que consideran un nuevo modo de regulación social y, tendencialmente, una nueva estatalidad. A su vez el trabajo de Fernanda Di Meglio enfoca el papel desempeñado en esa nueva estatalidad por las políticas de educación superior, investigación científico-tecnológica y su recíproca vinculación con la producción de bienes y servicios, de acuerdo a las evidencias que surgen de su análisis de programas nacionales y provinciales; en la mirada de la autora ese análisis permite identificar el desarrollo de dos grandes tendencias: la federalización de la política de ciencia y tecnología y la territorialización de las políticas de vinculación.

La etapa de estructuración y gestión estatal que las actuales autoridades nacionales están intentando dejar atrás tuvo clara proyecciones regionales, apoyadas en la coincidencia temporal de regímenes políticos de orientaciones parecidas en algunos países vecinos. Los textos de Sebastián Cruz Barbosa y de Rosa García Chediak se ocupan de dos de ellas. Barbosa explora tres dimensiones de la UNASUR: el papel desempeñado en defensa de la democracia en situaciones críticas, la construcción de la agenda de su Secretaría General y su evolución de acuerdo a las cambiantes coyunturas, y los aportes de la organización a la integración sudamericana en materia de infraestructura. García

Chediak apunta a una de las caracterizaciones que con frecuencia han sido adjudicadas a esos regímenes políticos: el populismo. Después de fijar su propia posición al respecto, destacando la vinculación de la formulación originaria de esa caracterización con una etapa pretérita del desarrollo capitalista latinoamericano, el artículo discute la pertinencia de la aplicación de ella en las circunstancias actuales. Basándose en los casos de Ecuador y México y su manejo de los recursos hidrocarburíferos, la autora propone el concepto de “populismo petrolero” como subcategoría del concepto clásico, destacando las complejas relaciones del Estado con las clases populares trazadas por las respectivas políticas petroleras.

La crisis que detonó en Argentina a fines de 2001 condujo al abrupto, pero no menos preanunciado, final del régimen de convertibilidad monetaria establecido una década antes. El artículo de Hernán Fair enfoca los posicionamientos y disputas de las que considera principales fuerzas políticas nacionales en torno al derrumbe de ese régimen, a través de los discursos público-mediáticos de sus dirigentes. El autor destaca la ausencia, en ese momento y en esas exposiciones, de formulaciones o esbozos de alternativas al régimen en crisis, incluso en quienes asumieron posiciones más críticas. El cuestionamiento al régimen de convertibilidad no fue complementado con sugerencias respecto de cómo salir de ella y qué políticas adoptar a continuación.

## **Homenaje**

En momentos de preparación del presente número, Realidad Económica, la revista de ciencias sociales publicada ininterrumpidamente desde 1970 por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), distribuye su edición N° 300. A lo largo de esas casi cinco décadas Realidad Económica se constituyó en uno de los referentes insoslayables del pensamiento progresista dentro y fuera de Argentina, conjugando calidad académica con el compromiso con los valores fundamentales que movilizan las aspiraciones emancipatorias de nuestras naciones. Ante este remarcable hito Revista Perspectivas de Políticas Públicas se suma a la alegría y felicitaciones de la enorme cantidad de autores, autoras, lectoras y lectores en muchos lugares del mundo, y expresa sus mejores augurios para el porvenir. El empinado y nunca fácil sendero que conduce a la felicidad de los pueblos y la grandeza de sus naciones requerirá, como hasta hoy, de herramientas intelectuales como las que Realidad Económica provee.

**Carlos M. Vilas**

Director